



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 005/2023

Inquérito Civil nº MPPR-0083.22.000137-0

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por intermédio do seu Promotor de Justiça em atuação junto à Promotoria de Justiça de Manguaçu, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 127, *caput*, combinado com o artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal; artigo 120, incisos I e II da Constituição do Estado do Paraná; Lei Federal n. 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público); artigos 57, inciso V, e 58, inciso VII da Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná (Lei Complementar n. 85/99);

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição da República (CR/88); artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 25, IV, “a” e “b”, da Lei Federal n.º 8.625/93;

CONSIDERANDO que são princípios norteadores da Administração Pública, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade e a moralidade e, expressamente elencados no artigo 37, *caput*, da CR/88;

CONSIDERANDO que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha

obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita e geração de despesas com pessoal;

CONSIDERANDO que o desequilíbrio entre as receitas e as despesas, sobretudo no que pertine aos gastos com pessoal, no curto, médio e longo prazo, provoca reflexos negativos diretos na manutenção das políticas públicas municipais sobre as áreas mais sensíveis, que diuturnamente são reclamadas ao Ministério Público, como a saúde e a educação;

CONSIDERANDO que o art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que o Poder Executivo Municipal não poderá gastar mais de 54% de sua receita corrente líquida com despesas de pessoal em cada período de apuração, ocorrendo tal verificação ao final de cada quadrimestre, nos termos do art. 22, *caput*, da referida lei;

CONSIDERANDO que o art. 22, parágrafo único, da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê a existência do denominado “limite prudencial de gastos com pessoal”, este determinado em 95% do limite total de 54%, ou seja, 51,3% da receita corrente líquida do exercício, montante a partir do qual é **vedado ao gestor**, dentre outras despesas com pessoal, **a contratação de hora extra**, ressalvadas as exceções constitucionais e aquelas previstas na lei de diretrizes orçamentárias;

CONSIDERANDO que restou apurado nos autos do Inquérito Civil nº 0083.22.000137-0, excesso remuneratório em decorrência de horas extraordinárias pagas a determinados servidores do Município de Manguaerinha;

CONSIDERANDO que a administração pública não pode ter como prática rotineira o pagamento de horas extras aos seus servidores, uma vez que tal conduta pode configurar ineficiência do serviço público pela falta de servidores para desempenhar determinada função e não cumprimento da



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu

norma constitucional que determina o concurso público;

CONSIDERANDO que as horas extras não podem ser utilizadas como forma de complementação da remuneração dos servidores que, não raras vezes, encontram-se defasadas, e são pagas em valores fixos, mês a mês, e não **excepcionalmente** como é próprio da sua natureza e consoante previsto no artigo 57, § 2º, do Estatuto dos Servidores do Município de Manguaçu, que prevê o limite de pagamento de 2 horas extras por dia;

CONSIDERANDO que as horas extras muitas vezes são pagas sem o efetivo controle da ocorrência da prestação do serviço excepcional e que tal conduta não é fiscalizada pelo superior hierárquico do servidor e pelo gestor municipal;

CONSIDERANDO que o simples fato da administração anterior realizar o pagamento irregular de horas extras não justifica que tal ilicitude se perpetue, ainda que embasada em pareceres jurídicos sem embasamento legal e constitucional;

CONSIDERANDO que a inexistência, no âmbito do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (Lei Municipal nº 1.905/2015), de forma subsidiária ou complementar para a compensação do serviço extraordinário, além do já previsto pagamento do respectivo adicional, na forma do artigo 57 do referido diploma;

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 9.601/98 instituiu a possibilidade de compensação de jornada extraordinária anteriormente trabalhada, sem o acréscimo na remuneração, como alternativa ao recebimento de horas extras, tratando-se de previsão expressa no art. 7º, inciso XIII, da Constituição Federal, direito este que também foi estendido aos servidores públicos, nos termos do art. 39, §3º, da mesma Carta;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 722.628/MG, Rel. Min. Luiz Fux, reconheceu a constitucionalidade do “banco de horas” no âmbito do serviço público, medida que, nas palavras do Eminentíssimo Relator: *“atende não só à legislação estatutária de regência, como também, reduz custos com o funcionamento e manutenção de serviços públicos essenciais, além de resguardar e preservar a saúde e a vida social dos servidores que trabalham em regime de revezamento, diante da visível flexibilização da jornada de trabalho.”*;

CONSIDERANDO que diversos entes públicos federais, estaduais e municipais, a exemplo da União, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais Federais e do Trabalho, Tribunais de Justiça Estaduais, Varas Federais e do Trabalho, Cartórios Eleitorais, Ministério Público Federal, Ministério Públicos dos Estados, além de vários municípios paranaenses como Foz do Iguaçu/PR¹, Londrina/PR², Cambé/PR³ e Rolândia/PR⁴, reconhecendo a constitucionalidade na implantação do Banco de Horas no âmbito da Administração Pública, já adotaram tal forma de compensação de jornada para seus servidores;

CONSIDERANDO que ao assim agirem, tais entes adotaram uma alternativa para poupar o servidor de jornadas prolongadas, reconhecendo a contrapartida do repouso no resguardo a saúde do trabalhador, além de, ao mesmo tempo, evitar despesas públicas com o pagamento de horas excedentes, dando margem a espaço orçamentário para a satisfação de outros compromissos, ou mesmo para terem alternativa a sua

1 Banco de horas regulamentado pelo Decreto nº 18.918, de 1º de junho de 2009.

2 Banco de horas regulamentado pelo Decreto nº 421, de 09 de abril de 2015.

3 Banco de horas previsto no art. 79, parágrafo único, da Lei nº 1.718/2003.

4 Bando de horas regulamentado pelo Decreto nº 7.608, de 07 de novembro de 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu

disposição quando incidentes nas restrições orçamentárias do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO a verificação de falta de estrutura operacional/material humano, bem como ineficiência/insuficiência da forma de controle de jornada existente na Prefeitura Municipal, em relação aos valores expressivos pagos a alguns servidores a título de horas extras e plantões;

CONSIDERANDO que o controle de frequência é medida que possibilita a supervisão da jornada dos servidores, evitando de uma só vez, prejuízo ao serviço público (pela descontinuidade decorrente da ausência do servidor) e ao erário (pela necessidade de contratar mais servidores a fim de suprir a ausência do faltoso ou de custear o pagamento de horas extraordinárias indevidas);

CONSIDERANDO que o não cumprimento integral da carga horária por ocupante de cargo público resulta em claro prejuízo à população, usuária dos serviços prestados pelos órgãos públicos;

CONSIDERANDO por outro lado, a necessidade de tutelar e garantir respeito aos direitos constitucionais dos servidores ocupantes de cargos públicos, notadamente aqueles expressos no art. 7º, inciso XIII e art. 39, §3º da Constituição Federal, tais como a duração máxima da jornada normal de trabalho correspondente a 08 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais;

CONSIDERANDO que o servidor ocupante de cargo em comissão, de confiança e de caráter precário **NÃO** tem direito à percepção de pagamentos a título de horas extras, em razão da natureza jurídica destes vínculos, conforme o entendimento jurisprudencial:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDORES MUNICIPAIS EXERCENTES DE CARGOS EM COMISSÃO. PLEITO NO SENTIDO DE DEVOLUÇÃO DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS PERCEBIDAS, SEGUNDO SE SUSTENTOU, INDEVIDAMENTE. SENTENÇA JULGANDO PROCEDENTE A PRETENSÃO DEDUZIDA EM JUÍZO. (1) PRELIMINAR DE NULIDADE PROCESSUAL PELA AUSÊNCIA DE CITAÇÃO, COMO LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSÁRIOS, DAQUELES QUE PERCEBERAM ESSAS VANTAGENS. REJEIÇÃO. (2) CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO "POR DEDICAÇÃO EXCLUSIVA" EM PERCENTUAIS DIFERENCIADOS A INTEGRANTES DA MESMA CATEGORIA FUNCIONAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. INOCORRÊNCIA. ATOS ADMINISTRATIVOS QUE, NA ESPÉCIE, SITUARAM-SE NA ESFERA DO PODER DISCRICIONÁRIO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. (3) ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PELA AUSÊNCIA DE PRÉVIA OITIVA DO PODER LEGISLATIVO PARA A CONCESSÃO DESSAS GRATIFICAÇÕES, COMO DETERMINA A NORMA CONTIDA NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE REGÊNCIA. INOCORRÊNCIA. MERA IRREGULARIDADE FORMAL. (4) **PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. ALEGAÇÃO DE FALTA DE AMPARO LEGAL. OFENSA DOLOSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. DANO CAUSADO AO ERÁRIO MUNICIPAL.** (5) HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. VERBA INDEVIDA NA ESPÉCIE. RECURSO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 613051-4 - Cianorte - Rel.: Adalberto Jorge Xisto Pereira - Unânime - - J. 14.09.2010)

AÇÃO DE COBRANÇA. PRESCRIÇÃO. INTERRUPTÃO. ANÁLISE DE TODAS AS QUESTÕES SUSCITADAS E DISCUTIDAS NO PROCESSO DE ACORDO COM OS §§ 1º E 2º ARTIGO 515 E ARTIGO 516, TODOS DO CPCIVIL. RESCISÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. PEDIDO DE DEMISSÃO. HANSENÍASE. DOENÇA DO TRABALHO. DESCARACTERIZAÇÃO. HORAS EXTRAS. CARGO EM COMISSÃO. DESCABIMENTO. 1. A prescrição é interrompida tão logo seja distribuída a petição inicial, conforme pacífico entendimento jurisprudencial. 2. Os §§ 1º e 2º do artigo 515 e o artigo 516, todos do CPCivil permitem que sejam apreciadas pelo Tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo ainda que a sentença não as tenha julgado por inteiro além de serem também submetidas ao exame pelo Tribunal as questões anteriores à sentença, ainda não decididas. 3. A hanseníase, doença bacteriana que é, não tem relação direta com a insalubridade do local de trabalho, pelo que não há que se falar em estabilidade provisória. Quanto mais não fosse, houve pedido voluntário de desligamento. 4. O servidor público que exerce cargo em comissão, de confiança e de caráter precário, não tem direito ao pagamento de horas extraordinárias. Preliminar de prescrição afastada. Apelação desprovida. TJPR - 5ª C.Cível - AC - 358312-8 - Campina da Lagoa - Rel.: Rosene Arão de Cristo Pereira - Unânime - - J. 13.02.2007)

CONSIDERANDO o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, sobre o tema:

EMENTA: CARGO EM COMISSÃO. CONSULTA. SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE HORAS-EXTRAS.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha

IMPOSSIBILIDADE. É impossível a remuneração por horas extraordinárias a servidores investidos em Cargo em Comissão, face à natureza do mesmo (art. 37, inciso V, da Constituição Federal). (TCE-RS: 007782- 02.00/01-6. Relator: Cons. Sandro Dorival Marques Pires. Data: 22/05/2002. Tribunal Pleno)

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, acrescentou o seguinte enunciado no acórdão nº 3212/2021:

É vedada a remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;

CONSIDERANDO que, no mesmo sentido, o Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, recomendou a modificação de legislação municipal, para suspender, em definitivo, o pagamento de horas extras a servidores que disponha, de função gratificada ou ocupem cargo em comissão (prejulgado nº 25 – Acórdão nº 1237/22);

CONSIDERANDO que no âmbito do Município de Manguaerinha/PR é do Prefeito a competência exclusiva para autorizar o serviço extraordinário, cabendo a ele a responsabilidade civil, administrativa e criminal em decorrência de eventuais danos ao erário, quando da não observância à lei por conta de pagamentos irregulares,

RESOLVE RECOMENDAR

ao **Senhor Prefeito, ELÍZIO ZIMERMAN DE MORAES**,
ou quem vier a lhe substituir no cargo, dentro da competência que lhe cabe:

I) que **SUSPENDA** a contratação de qualquer hora extra que esteja eventualmente sendo paga a servidor sem o efetivo controle da ocorrência da prestação do serviço excepcional, bem como **se** ou **quando** o



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu

município estiver incidindo na hipótese do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme fundamentação supra, dando-se plena ciência da presente a todos os Secretários Municipais e ocupantes de cargos de chefia imediata, ressalvada as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II) para não prejudicar a categoria dos servidores públicos nas situações em que absolutamente imprescindível o serviço extraordinário, **seja instaurado procedimento administrativo próprio para cada servidor nesta situação excepcional, demonstrando:**

- a) o cumprimento da carga horária extraordinária pelo servidor;
- b) o aceite pessoal do superior hierárquico do servidor que está fiscalizando o cumprimento da carga horária;
- c) justificativa legal do gestor municipal do pagamento das horas extras no período, **jamais se permitindo o pagamento de horas extras aos seus servidores como forma de complementação de salário** e sem fiscalização da carga horária realmente estendida;
- d) ciência expressa do controle interno do Município acerca do pagamento excepcional das horas extraordinárias por parte do gestor municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha

III) abstenha-se de realizar pagamentos a título de horas extras a servidores comissionados, com função de confiança ou dedicação exclusiva;

IV) seja analisada, dentro de sua discricionariedade administrativa, a **conveniência/oportunidade** de envio de Projeto de Lei para a Câmara de Vereadores para implantação do assim denominado “**BANCO DE HORAS**” no âmbito do serviço público municipal, que deverá concorrer com o pagamento da hora extraordinária como forma adicional de compensação do serviço excepcional, o que pode ser adotado como regra para toda a administração pública (o que inclusive já é previsão do artigo 57, § 4º, do Estatuto dos Servidores de Manguaerinha).

O posicionamento da administração sobre os termos da presente recomendação deverá ser comunicado a essa Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha/PR no prazo de **20 (vinte) dias**, sob de pena de se entender que nenhuma providência foi ou será adotada.

Havendo acolhida, confira-se ampla divulgação à presente recomendação, fazendo-se publicar no site do Município, sendo que o Ministério Público enviará cópia da mesma à Câmara Municipal de Manguaerinha/PR e à rádio local para fins de ciência e divulgação.

Manguaerinha/PR, 23 de março de 2023.

GUSTAVO ROCHA PASSINI

Promotor de Justiça